

Posouzení ústavnosti návrhu na převedení pořizování územně plánovací dokumentace do samostatné působnosti

Úvodem:

Tento posudek je vypracován na základě žádosti Ministerstva pro místní rozvoj České republiky (dále jen „MMR“ nebo také „zadavatel“). Objednávka je ze strany MMR vedena na objednacím listu č. 783/2022-81 pod č. úkolu 3635/5166/5/81.

Předmětem posouzení je návrh novely stavebního zákona, z. č. 283/2021 Sb., který v době objednávky měl následující podobu:

V § 37 se dosavadní text označuje jako odstavec 1 a doplňuje se nový odstavec 2, který zní:

„(2) Pokud zastupitelstvo kraje nebo obce rozhodne, že územně plánovací dokumentaci pořídí kraj nebo obec v samostatné působnosti, vykonává působnost krajského úřadu nebo obecního úřadu jako pořizovatele při pořizování územně plánovací dokumentace a vkládání dat o ní do národního geoportálu územního plánování podle tohoto zákona kraj nebo obec.“

Předmětem objednávky je posouzení výše uvedeného návrhu a zodpovězení následující otázky:

„Je v souladu s ústavním pořádkem České republiky taková právní úprava, která umožňuje výkon veřejné správy, který je ze zákona svěřen územnímu samosprávnému celku jako působnost přenesená, vykonávat jako působnost samostatnou, a to na základě rozhodnutí zastupitelstva územního samosprávného celku?“

Východiska k posouzení věci samé:

Z žádosti zadavatele je patrné, že předmět posouzení spočívá v zásadě v otázce, zda je ústavně souladná situace, kdy by bylo ponecháno na rozhodnutí územně samosprávného celku, respektive jeho orgánů, jaký bude věcný rozsah jeho samostatné působnosti. Případně, zda je ústavně přípustné, aby záležitost, kterou zákon určuje jako působnost přenesenou, byla z rozhodnutí orgánu územně samosprávného celku převzata jako záležitost působnosti samostatné.

Pokud se jedná o ústavní pořádek, je v této záležitosti klíčové ustanovení čl. 104 odst. 1 Ústavy České republiky (ústavní zákon č. 1/1993 Sb. v platném znění). Ten stanoví následující: „*Působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem.*“

Již jazykový výklad dává na zadavatelem položenou otázku jasnou odpověď. Je to pouze zákonodárce, kdo může stanovit působnost zastupitelstev územně samosprávných celků, což ve spojení s ustanovením čl. 101 odst. 1 a 2 Ústavy potažmo znamená také to, že se jedná o stanovení působnosti obcí a krajů. Ve spojení dále s odst. 100 odst. 1 Ústavy hovořícím o tom, že obce a kraje mají právo na samosprávu, potom lze konstatovat, že ustanovení čl. 104 odst. 1 Ústavy se vztahuje k tzv. samostatné působnosti obcí a krajů. Pouze tento druh působnosti je onou Ústavou míněnou samosprávou.

Jak uvádí například prof. Martin Kopecký: „*Z Ústavy vyplývá, že základem působnosti územních samosprávných celků je působnost samostatná.*“¹ Obdobně také například doc. Vladimír Mikule, respektive v novém vydání citovaného komentáře dr. Radovan Suchánek, když ve vztahu k čl. 104 odst. 1 Ústavy hovoří o působnosti zastupitelstev „*ve věcech samosprávy*“.²

Tedy rozsah samostatné působnosti územní samosprávy může být podle Ústavy určen pouze zákonem. Je například vyloučeno, aby samostatná působnost obcí a krajů byla stanovena „*pouze podzákonným právním předpisem nebo dokonce interním aktem moci výkonné*“.³

Přirozeně se však nabízí otázka, zda se sám zákonodárce nemůže rozhodování o rozsahu (samostatné) působnosti územně samosprávných celků cestou zákona vzdát a ponechat rozhodnutí na obecních a krajských zastupitelstvech? A to vlastně tak, jak je předmětem posuzovaného návrhu?

K této otázce je vhodné předeslat, že obecní a krajská zastupitelstva rozhodují cestou usnesení. Zákonné ustanovení, které by dalo obecnímu nebo krajskému zastupitelstvu možnost rozhodnout o rozsahu samostatné působnosti územně samosprávného celku, by mělo za

¹ Totožně viz např. prof. Martin Kopecký. Viz KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha, C. H. Beck: 2019, s. 106.

² SLÁDEČEK, V., MIKULE, V./SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1223.

³ SLÁDEČEK, V., MIKULE, V./SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1223.

důsledek, že působnost samosprávy, respektive zastupitelstva ve smyslu čl. 104 odst. 1 Ústavy by nebyla stanovena zákonem, ale usnesením onoho zastupitelstva. Došlo by tedy k tomu, že působnost zastupitelstva by byla ve skutečnosti určena samotným zastupitelstvem, tedy orgánem obce či kraje. Tedy o rozsahu své působnosti by rozhodovala samospráva, a nikoliv parlament cestou zákona. Stalo by se tak podzákonným právním aktem. Tento stav je rozporný s Ústavou České republiky.

I.

Stanoviska komentářové literatury

V odborné literatuře panuje shoda co do otázky, jakým způsobem může být stanovován rozsah působnosti územně samosprávných celků. Již byl výše citován názor doc. Vladimíra Mikule a dr. Radovana Suchánka. Odkázat však lze také na další autory.

Prof. Václav Pavlíček uvádí: „*Působnost zastupitelstev jako vrcholných orgánů územních samosprávných celků, v obcích i ve vyšších územních samosprávných celcích, může být stanovena jen zákonem. Toto ustanovení má v podstatě dvojí význam – jednak Ústava stanoví způsob, jak má být působnost zastupitelstev určena a jednak předepisuje formu tohoto určení v podobě právní síly zákona (za podmínek čl. 33 Ústavy by se též mohlo jednat o zákonné opatření Senátu).*“⁴ Totožné stanovisko zastává také dr. Ivo Pospíšil: „*Proto oblasti spadající do výkonu samosprávy mohou být stanoveny toliko zákonem...*“⁵ Naprosto stejně také dr. Josef Vedral: „*Podle Ústavy lze tedy samostatnou působnost obcí (a krajů) stanovit pouze zákonem...*“⁶ Obdobně také dr. David Hejč: „*Rozsah samostatné působnosti je tak vymezen zákonem...*“⁷ Shodně také dr. Roman Kočí: „*Ústava výslovně uvádí, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem, přičemž působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem.*“⁸

Na Slovensku lze citovat názor doc. Michala Jesenka, který opět jako výše uvedení autoři hovoří o výkonu územní samosprávy vymezeného Ústavou a zákony.⁹

Dr. Milan Podhrázký se k zadavatelem položené otázce vyjadřuje zcela **výslovně** a jasně: „*Z komentovaného ustanovení¹⁰ tedy jinak řečeno také vyplývá, že působnost zastupitelstev může být stanovena pouze právními předpisy odpovídající právní síly, tedy zákony, a nikoliv předpisy podzákonnými. Smyslem přitom není pouze to (jak je již ostatně výše naznačeno), aby exekutivní*

⁴ PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky*. Praha: Linde, 1998, s. 351.

⁵ RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 1073.

⁶ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENÍČKA, S., *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 38.

⁷ POTĚŠIL, L., FUREK, A., HEJČ, D., CHMELÍK, V., RIGEL, F., ŠKOP, J. . *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 38.

⁸ KOČÍ, R. *Obecní samospráva*. Praha: Leges, 2012, s. 15.

⁹ OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2022, s. 23.

¹⁰ Míněn je čl. 104 odst. 1 Ústavy.

orgány nemohly „svými“ předpisy ovlivňovat rozsah působnosti zastupitelstev ÚSC, ale tato ústavní úprava by současně měla zamezit také tomu, aby si na druhou stranu ÚSC nemohly samy určovat rozsah svojí působnosti, což by nepochybně představovalo také nežádoucí stav.“¹¹

Obdobně jasné je vyjádření také prof. Petra Průchy. Ten konstatuje: „Rozsah, a v dané souvislosti i obsah úkolů samosprávy je podmiňován skutečností, že **nutně musí být determinován zákonem. ... Rozsah (i obsah) úkolů samosprávy je právní úpravou koncipován v zásadě jednotně pro všechny obce, bez ohledu na jejich velikost.**“¹²

II.

Stanovisko Ústavního soudu

Posuzovaná záležitost však nebyla předmětem vyjádření pouze komentářové literatury. K této záležitosti se opakovaně vyslovil také Ústavní soud České republiky (dále jen „Ústavní soud“).

Ve svém nálezu spis. zn. Pl. ÚS 34/02 k záležitosti věcného vymezení (samostatné) působnosti územní samosprávy konstatoval:

„Ústava ovšem také předpokládá státní jednotnou úpravu samosprávy v podobě zákonného rámce. Vymezení oné části veřejných záležitostí, již je místní nebo oblastní společenství občanů způsobilé řídit, je svěřeno zákonodárci čili státní moci (čl. 104), nikoli ústavodárci, který by na nejvyšší úrovni vnitrostátního práva vymezoval záležitosti místního významu. S pověřením zákonodárce k vymezení záležitostí územně omezeného významu, které se svěří územním samosprávným celkům, počítají i ústavy řady dalších evropských států. Ústavou obecně vyjádřené právo na samosprávu jistě nesmí být zákonodárcem vyprázdněno, je však jisté, že zákonodárce má široký prostor pro určení záležitostí, jež je nejlépe spravovat na místní nebo oblastní úrovni bez větších zásahů ústřední státní moci. Nepochybně, vysloveně z právních, ekonomických, politologických a dalších hledisek, lze stěží předem určit, které záležitosti mají místní nebo oblastní dopad, a zaslouží si proto vynětí z působení ústřední moci. Rozhodování o kompetencích územní samosprávy je vždy politické. Dokonce záležitosti zřejmě místního či oblastního rázu mohou získat celostátní význam, například mohou být dotčena základní lidská práva a svobody nebo se důsledky mohou přenášet přes hranice územního samosprávného společenství obyvatel, což je stále častější právě v prostředí vysoké mobility obyvatelstva. ... Jednotlivá úprava však může být poměrně přísná a svazující, jsou-li k tomu důležité ospravedlnitelné důvody.“

¹¹ BAHÝLOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky. Komentář.* Praha: Linde, s. 1431.

¹² KOUDELKA, Z., PRŮCHA, P. ZWYRTEK-HAMPLOVÁ, J. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář.* Praha: Leges, 2019, s. 41.

Z uvedeného je patrné, že Ústavní soud pro vztah stát – územní samospráva počítá s následujícími principy pro stanovení či úpravu působnosti územních samospráv:

- úprava musí být jednotná pro všechny obce a kraje
- úprava musí být dána zákonem
- zákonodárce má široký prostor pro své uvážení
- rozhodování zákonodárce má vždy politický charakter, nikoliv čistě odborný
- v čase může dojít ke změně uvážení, a tedy i právního vymezení
- úprava může být ve vztahu k obcím a krajům přísná a svazující

V nálezu spis. zn. Pl. ÚS 56/10 Ústavní soud zopakoval:

„Ústava sama přímo nevyjmenovává konkrétní oblasti, v nichž se právo na územní samosprávu může realizovat, a svěřuje stanovení podrobností zákonu dle čl. 104 odst. 1 Ústavy...“

Judikatura Ústavního soudu vymezujícího vztah státu a územních samospráv je bohatá. Přestože prošla proměnou, když Ústavní soud územním samosprávám přiznal časem širší oprávnění jako součást jejich práva na samosprávu, nikdy nezpochybnil základní východisko, podle něhož je to stát, kdo cestou výlučně zákona určuje rozsah věcné působnosti územních samospráv.

III.

Stanovisko správní vědy

Uvedené základní východisko, podle něhož **stát je ve vztahu k územní samosprávě suverénem**, jak uvádí trefně dr. Peter Kukliš,¹³ vychází ze samotné teorie územní samosprávy, z níž vycházel sám ústavodárce při koncepci jak ustanovení čl. 104 odst. 1 Ústavy, tak celé její hlavy sedmé. Při interpretaci zmíněného ustanovení tedy není nutné přihlížet pouze k jazykovému a systematickému výkladu, ale je možné a vhodné odkázat také na jeho principiální základy a východiska, jak je zmiňuje odborná literatura.

V první řadě je to německý státovědec Georg Jellinek, který „rozumí samosprávou onu správu svazovou, zvláště svazu obecního, která **státní impérium** vykonává jako svazu příslušející právo na plnění svazového účelu, **jenž jest v souhlase se zákony a pod kontrolou státu**“.¹⁴ Z uvedené citace je patrné, že Georg Jellinek územní samosprávu považuje za vykonavatele (původně) státní moci, svěřené a vymezené zákonem, a pod stálou kontrolou státu. To lze volně parafrázovat slovy dr. P. Kukliše, že ve vztahu stát – samospráva je stát suverénem.

¹³ KROŠLÁK, D. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 712.

¹⁴ JELLINEK, G. *System der subjektiven öffentlichen Rechten*. Freiburg: J. C. B. Mohr, 1892, s. 291. Citováno dle: HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná. Druhé přepracované vydání*. Praha: Melantrich, 1937, s. 173.

Shodné stanovisko vyjádřil rakouský profesor Kurt Gallent: „*Nositel samosprávy je sice způsobilý jednat určitým způsobem autonomně, avšak sám není pouze státem zřízen a legitimován, nýbrž své oprávnění sloužit jako řídicí nástroj obdržel od něj.*“¹⁵

Obdobně se vyjadřuje prof. Martin Kopecký: „*Samosprávu lze charakterizovat jako ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu. ... Konkrétní rozsah samosprávy se liší v jednotlivých státech a je závislý na jejich zákonodárství.*“¹⁶ Tentýž autor jinde uvádí: „*„Samostatnost“ při výkonu záležitostí samosprávného charakteru není absolutní, ale je dána rámcem zákonodárství.*“¹⁷ A dále: „*Okruh záležitostí, které náleží do samosprávy, tedy okruh samostatné působnosti ÚSC, je dán zákonem.*“¹⁸ Dále prof. Kopecký s odkazem na judikaturu Ústavního soudu shrnuje: „*Není vyloučeno, aby zákon určil, že některé veřejné záležitosti, které se mohou týkat zájmu obce a jejích občanů a mají místní význam, nepatří do samostatné působnosti.*“¹⁹

K základní otázce týkající se teorie poměru státu a územních samospráv je zásadní vyjádření doc. Jana Matějky: „*Obce jsou dnes arci odlišné od středověkých obcí, jež byly jednou z kolektivit chtějících stát k státu v poměru zásadní rovnocennosti právní. V moderním státě, jenž koncentruje veškerou veřejnou moc ve svých rukou a vyhrazuje si monopol, pokud jde o výkon veřejné správy, je její výkon jinými právními subjekty než státem možný pouze z vůle státu samého. Veškerá moc obcí je tedy odvozena z moci státní.*“²⁰

Ze citace doc. J. Matějky je patrný jednak soulad jeho úvah s myšlenkami např. G. Jellineka, jednak z ní vyplývá existence dvou odlišných teorií samosprávy. Původní, předmoderní, stavící obce právně do rovnoprávného postavení se státem, a aktuální teorie, dle níž je existence obcí plně závislá na státu, stejně jako rozsah jejich samosprávné působnosti.

Profesor Jiří Hoetzel se k této záležitosti vyjádřil lapidárně: „*Jsme již právnícky příliš daleko, aby někdo myslil, že samostatná působnost obce je nějakým jejím přirozeným právem předstátním, nezávislým na státním zákonodárství: kdyby nebylo zákonů, neměli bychom vůbec obcí.*“²¹

Tato vyjádření směřující k samotným kořenům teorie a principům vztahů mezi státem a územně samosprávnými celky však nejsou časově omezena na předválečné období. Uvedené teorie platí

¹⁵ GALLENT, K. *Gemeinde und Verfassung*. Graz: Leykam Verlag, 1978. Citováno dle KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí. Základy obecního práva*. Praha: Codex Bohemia, 1998, s. 92.

¹⁶ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 9. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 176.

¹⁷ KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha, C. H. Beck: 2019, s. 107.

¹⁸ Tamtéž, s. 108.

¹⁹ Tamtéž, s. 108.

²⁰ MATĚJKA, J. *Pojem veřejnoprávní korporace*. Praha: Knihovna Sborníku věd právních a státních, 1929, s. 92.

²¹ HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná. Druhé přepracované vydání*. Praha: Melantrich, 1937, s. 173.

i nadále, jak vyplývá nejenom z výše citovaných děl prof. Kopeckého, prof. Gallenta nebo dr. Kukliše, nemluvě o výše citovaných dílech komentářového charakteru.

V rovině teoretické tyto koncepce vyjadřuje a zastává doc. Zdeněk Koudelka, jinak známý jako velký příznivec a zastánce územních samospráv a jejich práv. K definici územní samosprávy a její působnosti uvádí: „*V samosprávě státní moc deleguje pravomoci normativní i výkonné, včetně tvorby mocenských aktů, na veřejnoprávní korporace odlišné od státu. Samospráva je veřejná správa vykonávaná subjekty odlišnými od státu, avšak státem aprobovanými.*“²²

Dále uvádí: „*Samospráva je vždy podřízena zákonu a suverénní moc přísluší státu jako celku. Samospráva disponuje veřejnou mocí, ale na základě státní delegace. ... Při úctě k samosprávě však bylo opuštěno dřívější osvícenské přirozenoprávní pojetí samosprávy obce jako svébytné osoby, která má předstátní původ, a tedy je vybavena na státu nezávislými, přirozenými právy.*“²³ Jako shrnutí lze uvést následující slova doc. Zdeňka Koudelky: „*Samospráva není rovnocenným partnerem státu, vždy vzniká ze sebeomezení státu.*“²⁴

Současná teorie správní vědy tedy stále stojí na pozicích vyjádřených před více než 100 lety a platných dodnes. O rozsahu působnosti územních samospráv rozhoduje vždy stát, a to cestou zákona. Opačný přístup by znamenal návrat k teoriím platným ve středověku a raném novověku, ovšem překonaných již v 19. století.

IV. Závěr

Na otázku položenou zadavatelem je možné odpovědět jediným způsobem, a to záporně. Ponechání na rozhodnutí územně samosprávného celku, co bude náležet do jeho samostatné působnosti, by bylo rozporné s ústavním pořádkem, konkrétně s čl. 104 odst. 1 Ústavy České republiky.

Důvody pro tento závěr jsou podrobně popsány výše.

Lze shrnout, že první řadě by takový postup jednoznačně odporoval jazykovému a systematickému výkladu čl. 104 odst. 1 Ústavy a dalších jejích ustanovení s ním souvisejících.

Dále je vhodné připomenout, že k této záležitosti se opakovaně vyjadřoval Ústavní soud České republiky a vždy zdůraznil, že samostatná působnost územních samosprávných celků musí být stanovena zákonem.

²² KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, s. 20.

²³ Tamtéž, s. 22.

²⁴ Tamtéž, s. 23.

Z nálezu Pl. ÚS 34/02 lze odvodit následující závěry ohledně vztahu stát – územní samosprávné celky:

- úprava musí být jednotná pro všechny obce a kraje
- úprava musí být dána zákonem
- zákonodárce má široký prostor pro své uvážení
- rozhodování zákonodárce má vždy politický charakter, nikoliv čistě odborný
- v čase může dojít ke změně uvážení, a tedy i právního vymezení
- úprava může být ve vztahu k obcím a krajům přísná a svazující

Posuzovaný návrh uvedeným závěrům odporuje.

Na úplný závěr je nutno připomenout, že ani podoba čl. 104 odst. 1 Ústavy, ani jeho výklad, nejsou arbitrární. Naopak vyjadřují ustálenou teorii územních samospráv, jak jí konzistentně vyjadřuje nejen česká správní věda. Tu lze shrnout tak, že ve vztahu stát – územní samosprávy je stát suverénem a je na jeho uvážení, avšak také na jeho konkrétním rozhodnutí, jak působnost územních samospráv stanoví. Z toho vyplývá, že nemůže toto rozhodnutí přenést na územní samosprávy. To by znamenalo, že územní samosprávné celky by se staly samy sobě „zřizovatelem“ a onen výše vyjádřený vztah by se obrátil. K tomu jak prof. J. Hoetzel, tak doc. Z. Koudelka konstatovali výslovně tyto teorie za překonané.

Uvedený závěr platí jak pro případ, kdy by územně samosprávný celek mohl rozhodovat o převzetí určité záležitosti z přenesené působnosti do své samostatné působnosti, tak i pro případ opačný, kdyby zákonem byla určitá záležitost svěřena do samostatné působnosti územně samosprávných celků, a ty by jí případně svým usnesením mohly přenést na stát.

Vypracoval:

Doc. JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.

Praha, 21. listopadu 2022.